第 60 卷 第 4 期 北京大学学报(哲学社会科学版) Vol.60, No.4
2023 年 7 月 Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences) Jul. 2023

建设高水平社会主义市场经济体制

全国统一大市场的基础制度及其构建

张 守 文

(北京大学 法学院,北京 100871)

摘　要:建设全国统一大市场是一项长期复杂的系统工程,持续推进市场统一是构建统一大市场的基本路径,加强基础制度保障尤为重要。影响市场统一的基础制度可分为两类:一类是微观层面的基础制度,包括产权制度、交易制度和竞争制度;另一类是源于经济宪法的宏观层面的基础制度,包括财税、金融等宏观调控基本制度。这两类基础制度密切相关,都有助于保障公平竞争,并由此促进市场统一。鉴于统一大市场需要统一基础制度,应依据相关立法,在微观和宏观层面推进基础制度的"协同构建"。基于两类基础制度的重要性、提炼宏观基础制度的必要性和两类基础制度"协同构建"的可行性,应在"发展型法治"的框架下,持续夯实统一大市场的基础制度,从而为构建现代化经济体系和完善国家治理体系提供有力的制度保障。

关键词:统一大市场;基础制度;公平竞争;市场统一;协同构建

中图分类号:D 912.29　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2023)04-0127-12

一、背景与问题

推进中国式现代化,必须持续深化市场化改革。建设覆盖全国的统一大市场,作为市场化改革的关键一环,体现了经济社会发展的内在要求,对于畅通国内国际经济"双循环",构建现代化经济体系,提升国家经济治理能力,推动高质量发展,可谓至关重要,因而是各界广泛关注和亟待深入研究的重要现实问题①。鉴于建设统一大市场是长期复杂的系统工程,国家确立了"统一与联通"的目标,即市场基础制度规则统一、商品和服务市场高水平统一、市场监管公平统一,以及市场设施高标准联通②。其中,基础制度统一作为首要目标,是实现其他目标的前提和基础,因而应将其作为统一大市场建设的重点,并通过相关配套制度的持续优化,为构建现代市场体系提供全面的制度保障。

事实上,制度与市场不可分割。制度作为市场运行的"软件",是经济增长的关键③。制度作为博弈规则,无论是正式规则抑或非正式规则,无论其表现形式是政策还是法律,都会影响市场主体的市场行为④。由于基础制度对市场运行更具有根本性影响,其系统构建是关乎统一大市场建设全局的核心问题,因而对于其中贯穿的改革、法治与发展的关系,以及政府与市场、中央与地方等复杂关系,应从经济、政治、法律等多个维度展开综合研讨⑤。

收稿日期:2023-04-02

作者简介:张守文,男,黑龙江齐齐哈尔人,北京大学法学院教授。

基金项目:本文系国家社科基金重大专项"税收立法的核心价值及其体系化研究"(项目编号:19VHJ008)的阶段性成果。

① 建设全国统一大市场对构建新发展格局、促进高质量发展具有基础性支撑作用。参见刘志彪:《全国统一大市场》,《经济研究》2022 年第 5 期,第 13—22 页。

② 参见《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》(2022 年 3 月 25 日)。

③ 柯武刚、史漫飞:《制度经济学:社会秩序与公共政策》,韩朝华译,北京:商务印书馆 2000 年版,第 8 页。

④ 青木昌彦:《比较制度分析》,周黎安译,上海:上海远东出版社 2001 年版,第 2、6 页。

⑤ 张守文:《现代经济体制的构建及其法治保障》,《政法论丛》2019 年第 1 期,第 3—14 页。

从法律维度看,在既往的市场化改革实践中,国家早期曾着重通过政策手段推进市场统一,近年来日益重视基础制度建设和法治保障,为此,应明确建设统一大市场需要哪些基础制度以及如何基于其内在关联构建基础制度体系,并将其作为法治保障的基础。但目前对于如何界分基础制度以及如何构建基础制度,还缺少系统讨论,这不仅会影响统一大市场乃至现代市场体系的建设,也会影响现代化经济体系的形成,以及与其相适应的"发展导向型法治"的确立,因而迫切需要对此展开广泛而深入的研讨。

有鉴于此,本文将聚焦统一大市场的基础制度,分析市场统一及其基础制度的重要性,探讨在微观层面基础制度之外引入宏观层面基础制度的必要性,以及在立法上进行两类基础制度"协同构建"的可行性,从而更有针对性地夯实影响市场统一的制度基础。为此,本文将基于"微观—宏观""市场—制度"的分析框架,依循"统一大市场需要统一基础制度"的逻辑主线,探讨基础制度对公平竞争、市场统一的影响,揭示公平竞争与市场统一的内在关联,强调统一基础制度更有助于保障公平竞争,促进市场统一,应在法治框架下逐步推动统一大市场建设,并由此完善现代化经济体系,推进国家治理的现代化。

本文试图说明:第一,建设统一大市场作为长期复杂的系统工程,需要多种制度的支撑和保障,其中,基础制度尤为重要;第二,政府应着力培育和保护市场,维护公平交易和公平竞争的市场秩序,因而应优化制度供给,持续完善统一大市场的基础制度,而不是替代市场机制;第三,逐步推进市场统一,是建设统一大市场的基本路径,而保障公平竞争,则是实现市场统一的重要路径,因而应通过基础制度的统一,保障公平竞争并促进市场统一;第四,从微观与宏观两个层面展开基础制度的"协同构建"具有可行性,应在"发展型法治"的框架下,保障和促进市场的统一开放、竞争有序,使各类主体在长期博弈中形成稳定预期,共同促进经济繁荣和社会文明,推动国家现代化目标的实现。

二、基础制度的重要性及其类型提炼

建设统一大市场涉及诸多方面,但基础制度的构建至关重要。由于目前基础制度尚未受到充分重视,对其分类和构建路径亦缺少共识,因而有必要进一步强调推进市场统一和夯实基础制度的重要性,并提炼基础制度的重要类型。

(一)市场统一及其基础制度的重要性

推进市场统一,既是市场经济的内在要求,也是现代国家的重要任务。为此,国家应切实履行宏观调控和市场规制的经济职能,依法保障和促进统一市场的形成,逐步建设全国统一大市场。在此过程中,尤其需要基础制度发挥重要作用。

从基本的理论共识看,扩大市场规模、推进市场统一,会有助于促进经济增长;而在市场经济活动中,则需要通过确立相关制度,有效界定产权,维护交易秩序和公平竞争,从而降低交易成本,促进经济发展。对此,经济学的鼻祖斯密、法律经济学的奠基人科斯等,都曾有重要理论贡献,其基本思想有助于理解构建统一大市场及其基础制度的重要性。例如,依据斯密的理论,分工是提升劳动生产率、促进经济增长的源泉,但分工受市场范围的限制①,因此,扩大市场规模,建设"大市场"非常必要。而依据科斯定理,依法界定产权,降低交易成本,有助于充分发挥市场机制的作用,提升经济效率②,因此,通过建立统一的产权规则、交易规则、竞争规则,推进市场统一,会更有助于实现上述目标。与上述三类规则相对应,应构建系统的产权制度、交易制度和竞争制度,并将其作为建设统一大市场的基础制度。

---

① 斯密认为,分工的程度总要受交换能力大小的限制,即要受市场广狭的限制。参见斯密:《国民财富的性质和原因的研究》(上卷),郭大力、王亚南译,北京:商务印书馆2003年版,第16页。

② 科斯强调,要"考虑进行市场交易的成本""合法权利的初始界定会对经济制度的运行效率产生影响"。参见科斯、阿尔钦、诺斯等:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,上海:上海三联书店、上海人民出版社1994年版,第20页。

从具体的制度实践看,跨地域的劳动分工和市场规模的扩大,都离不开相关基础制度的支撑。而有关产权保护等基础制度的实施,会直接影响一国的经济增长和稳定发展,对此,已有大量研究成果。例如,著名经济学家诺思认为,在制度上有效确立所有权,从而形成有效率的组织,是经济增长的关键和西方兴起的原因①。此外,建设统一大市场,需要市场主体展开自由的市场交易和市场竞争,因而既要保障其经济自由权,又要维护市场的竞争秩序。对此,以欧肯等为代表的弗莱堡学派提出了秩序自由主义思想,据此形成的社会市场经济理论,强调市场经济要兼顾自由与秩序,应建立"社会调控的市场经济",依法保护公平竞争②。上述社会市场经济的理论构想,也影响了欧盟统一市场的建立和相关制度实践③。

我国作为最大的发展中国家,以及具有全球影响力的经济体,应通过建设全国统一大市场,发挥超大规模市场的重要作用。相比于欧盟各成员国等主权国家的区域一体化实践,我国的面积、人口规模更大,这是建设"大市场"的重要基础。随着市场化、信息化、全球化的发展,更要通过法治化,稳步推进市场的"统一",从而不断扩大市场规模,形成"统一"的"大市场"。可见,"统一市场"与"大市场"之间存在内在关联,如果市场分割、分散、分立,如"百衲衣"一般,就既不是"统一市场",也难以建成"大市场",势必会影响国内国际经济的"双循环"。鉴于推进市场统一是构建"大市场"的基本路径,在建设统一大市场的过程中,应依托各类制度着重解决影响"统一"的相关问题,着力排除妨碍统一的相关制度和行为,防止其导致市场分割、诸侯经济等诸多问题④。

为了解决上述问题,我国自改革开放以来,就基于对商品经济和市场经济认识的不断深化,持续加强制度建设,以保障公平竞争,防止市场分割。相关制度变迁的主要时间节点和重要内容如下:第一,国务院1980年发布的《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》第六条规定:"开展竞争必须打破地区封锁和部门分割。任何地区和部门都不准封锁市场,不得禁止外地商品在本地区、本部门销售。"这为后来确立有关规制行政垄断的制度奠定了重要基础。第二,在实行市场经济之初的1993年,为及时规范市场竞争行为,我国迅速制定了《反不正当竞争法》,该法第七条规定:"政府及其所属部门不得滥用行政权力,限制外地商品进入本地市场,或者本地商品流向外地市场。"这是为应对经济转型时期的突出竞争问题,而对行政垄断行为作出的重要规定。第三,2007年制定的《反垄断法》,承接和扩展了《反不正当竞争法》的上述规定,对"滥用行政权力排除、限制竞争"的行为作专章规定,明确禁止行政机关等法定主体滥用行政权力,从事妨碍商品在地区之间的自由流通,以及排斥或者限制外地经营者参加本地的招标投标活动、排斥或者限制外地经营者在本地投资或者设立分支机构等行为⑤。这些规定比以往更加丰富和具体,体现了国家对保障公平竞争、防止市场分割的高度重视。第四,自2016年以来,我国专门建立了公平竞争审查制度,并将其纳入《反垄断法》,为推进公平竞争和市场统一提供了新的制

---

① 参见诺思、托马斯:《西方世界的兴起》,厉以平、蔡磊译,北京:华夏出版社1999年版,第5页。

② 米勒—阿尔马克提出了社会市场经济的概念,其政策构想与欧肯的秩序自由主义在基本方面是一致的。参见格林:《联邦德国的社会市场经济》,冯文光、裘挹红译,北京:中央编译出版社1994年版,第10—12页。

③ 《欧洲联盟条约》第三条第3项规定,联盟将建立一个内部市场,努力实现建立在经济均衡发展、价格稳定、具有高度竞争性的社会市场经济基础上的欧洲的可持续发展。参见《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》,程卫东、李靖堃译,北京:社会科学文献出版社2010年版,第33页。

④ "诸侯经济"的一个重要后果,就是带来区域割据和结构趋同。参见沈立人、戴园晨:《我国"诸侯经济"的形成及其弊端和根源》,《经济研究》1990年第3期,第12—19页。

⑤ 2022年修改的《反垄断法》分别在第四十条到第四十三条有更为细化的规定。为建设统一大市场,对上述行政性垄断的规制应从"分散型"模式转向"全局型"模式。参见叶高芬:《全国统一大市场视域下行政性垄断规制模式的重构》,《法学》2023年第3期,第145—160页。

23060000091012 11 张守文.fbd

度保障①。上述市场规制立法的持续深化,体现了长期以来逐步形成的"通过保障公平竞争来促进市场统一"的立法思想,也为建设统一大市场奠定了重要的制度基础。

与上述立法思想相关联,我国多年来持续推动统一开放、竞争有序的"现代市场体系"建设,对此不仅在相关政策中多次重申和强调,在《反垄断法》《优化营商环境条例》等法律法规中亦有明确规定②。由于市场统一是现代市场体系的基础,而现代市场体系又是现代化经济体系的基础,因此,建设统一大市场对实现国家现代化具有重要影响。考虑到市场统一尤其需要基础制度的支撑,我国近年来又提出建设"制度完备、治理完善"的"高标准市场体系",并将其作为现代市场体系的升级版,体现了国家对制度建设的特别重视。为此,应基于各类经济政策和经济立法的规定以及相关理论和实践,对基础制度展开类型化研究。

(二)基础制度的重要类型提炼

建设统一大市场,并非只涉及形式意义上的市场基础设施,还要更加重视市场交易、市场竞争等复杂"关系"的调整,从而通过有效规制市场主体的市场行为,维护市场秩序,保障相关主体权益。因此,统一大市场的形成和发展,尤其需要加强相关制度的有力支撑和保障。任何市场都离不开相关制度。其中,基础制度不仅影响市场的"统一",甚至影响市场的"有无",因而更具有基础性和根本性。目前,在统一大市场建设方面,有关产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等制度更受关注,但上述制度的位阶不同,不宜将其并列为基础制度。例如,市场准入制度本来就是竞争制度的组成部分,国家强调市场准入负面清单制度的统一③,意在打破市场进入壁垒,维护公平竞争,因而可将其并入竞争制度;又如,社会信用制度涉及经济社会的多个层面,如果仅将其作为新型市场监管工具④,也不宜归入基础制度。可见,对影响市场统一的各类制度,应按照一定标准展开类型化研究,并重新作出理论提炼。基于"微观—宏观"的分析框架,可将影响市场统一的基础制度分为两大类:一类是通常较受重视的微观层面的基础制度,另一类是易被忽视的宏观层面的基础制度。两类制度均可细分为若干类型,对其内在关联和制度功用尤其应予关注。

1. 微观层面的基础制度

任何市场都涉及市场主体的产权界定,以及相关的市场交易和市场竞争,据此,可将影响市场统一的基础制度概括为三类,即产权制度、交易制度和竞争制度。鉴于三类制度均与微观的市场主体及其市场行为直接相关,故可称之为微观层面的基础制度,简称微观基础制度。其中,产权制度是有效实施市场交易和市场竞争的前提,只有依法界定和保护各类主体的产权,保障市场主体自由、公平地交易,使其能够依法展开公平竞争,才能有效发挥市场机制的作用。此外,在建设统一大市场的过程中,还需进一步强调相关基础制度的多重维度、多元价值以及重要地位。

首先,应关注产权制度的多重维度。建设统一大市场,需要完善涉及产权的多种制度,尤其应加强与产权相关的各类制度的协调配合,实现对产权的多重维度的综合保护。例如,尽管在产权的确立方面,民商法甚为重要,但在产权保护方面,仅靠私法是不够的。针对市场主体产权极易受到公权力侵害的情况,尤其应加强各类公法的保护。事实上,从宪法到行政法、经济法、刑法、诉讼法等,都在从不同角

---

① 戚聿东、郝越:《以公平竞争审查制度促进全国统一大市场建设》,《南方经济》2022 年第 8 期,第 10—21 页。

② 例如,《优化营商环境条例》第五条规定:"国家加快建立统一开放、竞争有序的现代市场体系,依法促进各类生产要素自由流动,保障各类市场主体公平参与市场竞争。"其中,现代市场体系、要素自由流动、公平参与竞争,都与统一大市场建设直接相关。

③ 依据《国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见》(国发〔2015〕55 号),还需要解决好相关法律与负面清单的协调与衔接问题。参见席涛:《市场准入负面清单与产业政策、相关法律的修订与衔接》,《中国政法大学学报》2018 年第 3 期,第 47—60 页。

④ 参见王伟:《信用监管的逻辑与机理》,《中国市场监管研究》2021 年第 8 期,第 26—30 页。

度保护市场主体的产权。强调产权制度的多重维度,建立统一的产权保护规则,有助于全面保护市场主体的产权,从而保障公平交易和公平竞争,促进市场统一。

其次,应重视交易制度的多元价值。建设统一大市场,需要在多个领域广泛推进市场化,扩大交易范围,即"大市场"不仅是规模大,还要体现市场类型的多样性、广泛性,从而可以在交易制度的保障下,充分发挥市场机制的重要作用,提升经济效率。为此,统一大市场建设不仅要关注商品和服务市场,还要推动劳动力、土地、资本、技术、数据等各类要素的市场化配置①,以实现人尽其才、地尽其力、物尽其用、货畅其流,并体现经济公平和社会公平。与市场交易对效率和公平的要求相一致,交易制度同样应兼顾效率与公平两大基本价值。不仅如此,交易制度还要体现多种重要价值的平衡:一方面,它应有助于扩大自由交易空间,推进市场统一,提高经济效率,促进经济发展;另一方面,它应有助于促进市场主体公平交易,维护交易秩序,保障交易安全。可见,效率与公平、自由与秩序、安全与发展,是交易制度应体现的多元价值,这对于统一大市场建设是不可或缺的。

最后,应强调竞争制度的重要地位。建设统一大市场,不仅需要上述的产权制度和交易制度,还要提升竞争制度的地位。事实上,从市场准入、公平竞争审查制度,到反垄断、反不正当竞争的具体制度等,都要体现竞争中立、公平竞争的理念②,在国家已确立竞争政策基础地位的背景下,应强调上述各类竞争制度的重要地位,并通过其有效运用,解决经济垄断和行政垄断导致的市场分割、地区封锁等影响市场统一的问题,持续推进市场的"统一开放、竞争有序"。

在上述三类基础制度中,产权制度和交易制度以往在法治建设和法学研究中更受关注。近年来,基于保障市场主体活力,充分发挥市场机制重要作用的考虑,国家在市场准入、公平竞争等方面,持续完善相关制度,由此使竞争制度的重要性日益凸显。从竞争制度的发展历程看,我国在实行市场经济体制之初,明确提出"市场经济就是法制经济",强调法制建设要与市场经济相适应,以培育、促进和保障市场经济的发展。为此,1993 年《反不正当竞争法》曾专门对行政垄断行为作出规定,以维护公平竞争,防止市场分割;而 2007 年制定、2022 年修改的《反垄断法》则继续将禁止行政垄断的内容单列,其实质是通过推动国内市场开放来促进市场统一。我国地方政府存在"公司化"倾向,因而易于从局部经济利益和发展目标出发,从事类似于市场主体的竞争行为③;但其滥用行政权力实施的行政垄断行为,会带来更大的不公平④。面对我国同时存在的企业竞争和地方政府竞争,竞争立法需要对"两类竞争"进行"双重规制"。只有依法打破各类市场壁垒,推进市场统一,才能降低交易成本,促进经济社会的有效、有序发展。

总之,微观层面的产权制度、交易制度和竞争制度,作为影响统一大市场建设的三类基础制度,直接关系到市场主体经济目标的实现,以及市场机制重要作用的发挥。此外,基于公平竞争与市场统一的紧密关联,应"通过保障公平竞争来促进市场统一",这既是制度建设需遵循的重要立法思想,也是建设统一大市场的重要路径。对此不仅需要微观层面的制度支撑,也需要宏观层面的制度保障。

2. 宏观层面的基础制度

相对于微观层面的基础制度,宏观层面的基础制度尚未受到足够重视。事实上,国家宏观调控权的行使,会直接影响宏观经济运行和整体市场统一,与此相关的影响统一大市场建设的基础制度,可称为宏观层面的基本制度,简称宏观基础制度。各国宪法有关财政、税收、金融等内容的规定,对国民的财产权以及市场交易和市场竞争均有重要影响。如果一国的财税制度和金融制度变易频繁或支离破碎,就

---

① 张守文:《要素市场化配置的经济法调整》,《当代法学》2022 年第 5 期,第 3—13 页。

② 张占江:《政府行为竞争中立制度的构造——以反垄断法框架为基础》,《法学》2018 年第 6 期,第 80—98 页。

③ 刘志彪:《建设国内统一大市场:影响因素与政策选择》,《学术月刊》2021 年第 9 期,第 49—56 页。

④ 徐现祥、李郇:《市场一体化与区域协调发展》,《经济研究》2005 年第 12 期,第 57—67 页。

可能严重影响市场主体的理性预期和公平交易,妨碍公平竞争和市场统一。为此,许多国家和国际组织都重视宏观基础制度的优化,尤其着力通过基础税制、货币制度的统一,建立较为稳定的经济管理体制,以保障市场主体的基本预期和公平竞争。在统一大市场建设方面,如下宏观基础制度的统一尤为重要:

第一,税法基本制度的统一。统一大市场需要税法基本制度的统一,应尽量避免繁杂多样的税收优惠制度影响市场统一,防止地方政府通过不当的税收竞争,扭曲市场的资源配置和公平竞争①。例如,我国为建立与市场经济相适应的税制,曾在 1994 年实施大规模税制改革,其重要目标就是“统一税法、公平税负”,即通过“统一税法”推进基础税制统一,通过“公平税负”保障市场主体的公平竞争,并在此基础上促进市场统一。在统一税法的实践方面,我国通过多次税制改革,不断解决“内外有别”的两套税制问题,在 1994 年实现了商品税制的内外统一,2008 年完成了所得税制的内外统一,其后又陆续解决了车船税、房产税等财产税制度的内外统一问题。这些领域基础税制的统一及其对各类主体的统一适用,都有助于保障公平竞争和促进市场统一。前述税制改革涉及增值税、消费税、企业所得税、个人所得税等重要税种制度,因其影响跨地区的市场交易,涉及全国的市场竞争秩序,尤其需要做出统一制度安排,以实现普遍征收、平等征收。此外,对各类税种的基础税率、税基制度的统一安排等,也是为了保持基本税制的统一,保障市场主体公平竞争的外部环境。鉴于税制直接影响公平竞争和市场统一,应持续优化税制结构,推进税法基本制度的统一②。

第二,金融法基本制度的统一。金融是经济的命脉,加强中央银行的统一调控,实行全国统一的货币制度,保障金融稳定和币值稳定,维护公平竞争的市场秩序,对金融市场的统一乃至全国统一大市场建设尤为重要。为此,《中国人民银行法》第一条将“建立和完善中央银行宏观调控体系,维护金融稳定”作为其重要立法目标,同时其第三条规定,中国人民银行制定和执行货币政策的目标“是保持货币币值的稳定”。正因上述基本制度非常重要,欧肯才特别强调“如果不能保证一定的货币稳定,所有建立竞争秩序的努力都将是徒劳的”③。当然,在金融领域也存在分权问题④,地方政府基于金融领域的发展目标,更注重区域性、地方性金融市场建设⑤,这在一定程度上会造成金融市场的分化,从而在中央与地方之间会形成“统与分”的“双向运动”,它与波兰尼提出的“双向运动”相关,但又有所不同⑥。

第三,其他宏观基础制度的统一。除税收、金融等基础制度外,财政、发展规划等领域的宏观基础制度,也会影响市场统一。例如,在分税制财政体制下,中央与地方存在利益之争,地方政府基于自身的财政利益,更关注本地市场、区域竞争,更有“分税”“分市场”的动力,从而可能从事地区封锁和市场分割等行为。此外,不同层次的发展规划或产业布局,内含差异化的制度安排,也会加剧地区之间的竞争,并可能导致多种市场分割⑦。因此,通过财政法、发展规划法、产业法等基础制度的统一,规范地方政府的经济行为,并由此保障市场主体之间、地方政府之间的公平竞争,促进市场统一,也需要特别关注。

---

① 区域性税收优惠会扭曲市场主体竞争并形成地方行政壁垒,阻碍全国统一大市场建设。参见马海涛、孟晓雨:《促进全国统一大市场建设的税收优化路径研究》,《税务研究》2022 年第 8 期,第 5—12 页。

② 张守文:《税制结构的优化及其价值引领》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2021 年第 5 期,第 147—158 页。

③ 欧肯:《建立竞争秩序的政策》,何梦笔主编:《德国秩序政策理论与实践文集》,庞健、冯兴元译,上海:上海人民出版社 2000 年版,第 100 页。

④ 洪正、胡勇锋:《中国式金融分权》,《经济学(季刊)》2017 年第 2 期,第 545—576 页。

⑤ 其中涉及金融发展权与监管权方面的问题,相关讨论可参见杨松:《新金融监管体制下央地监管权关系再审思》,《法学评论》2022 年第 6 期,第 83—95 页。

⑥ 波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯刚、刘阳译,杭州:浙江人民出版社 2007 年版,第 136、114 页。

⑦ 对于地方政府的上述行为模式,曾有“中国特色财政联邦主义”和“分权化威权主义”两种理论解释。参见郁建兴、高翔:《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》,《中国社会科学》2012 年第 5 期,第 95—112 页。

上述各类宏观基础制度都属于宏观调控法制度。基于现实差异,实施宏观调控,推进公平竞争和市场统一,本来就是现代国家的重要经济职能。正因行使宏观调控权的主体是国家或中央政府,在建设统一大市场的过程中,更要妥善运用好宏观调控的基础制度与特殊制度,有效处理中央与地方的关系,以及相关的“统与分”的关系。

事实上,统与分,或者统合与分离,是许多领域普遍存在的“统分矛盾”。自古及今,“统分矛盾”贯穿政治、经济、社会、文化等多个领域①,是个体营利性与社会公益性矛盾的重要体现。在统一大市场建设方面,对于市场统一与市场分割、制度统合与制度分立等具体“统分矛盾”,需要正视其存在的原因,有效处理其带来的问题。解决央地关系中普遍存在的“统分矛盾”,应协调运用基础制度与特殊制度,并注意两个方面:一方面,从“统”的角度看,运用宏观基础制度推进市场“统一”,不应在字面上将其误解为通过“统一管理”来实现“整齐划一”,更不能将其等同于搞“大一统”。这里的“统一”,更关注基础制度对相关主体无差别的普遍适用,它强调对各类市场主体的平等对待,以免其因被赋予“特权”或不适当的区别对待,形成市场领域的分割、分裂、分散。建设统一大市场尤其要强调基础制度的统一,并推进统一的制度适用,这更有助于充分发挥市场机制的作用。另一方面,从“分”的角度看,地方政府或各个区域为了取得竞争优势,往往在宏观基础制度之外,实施财税、金融、发展规划等领域的特殊制度安排,从而会影响公平竞争和市场统一,因此,应有效规范其竞争行为,从全国整体经济运行的角度,考虑宏观层面的整体收益最大化。例如,我国自改革开放以来一直重视区域的差异化发展,形成了不同区域的差异化制度安排,由此导致了制度不统一和市场分割。为此,应通过促进区域的协调发展,逐步推进相关区域的均等化和一体化②,不断解决市场统一与市场分割等“统分矛盾”。在此过程中,涉及中央与地方、政府与市场、区域与区域的关系,以及对“统一”的合理性的认识,需要在“统与分”的领域、方向、程度等方面作出制度回应。

总之,建设统一大市场需要各类基础制度,不仅要夯实微观层面的基础制度,还要提炼宏观层面的基础制度。基于宏观基础制度的统一对宏观经济运行、公平竞争、市场统一的直接影响,应全面规范宏观调控权的行使,解决其可能导致的妨碍公平竞争和市场统一的问题。

三、对宏观基础制度与市场统一的进一步认识

对于上述新提炼的宏观基础制度,有必要从经济宪法与宏观调控法的维度,进一步揭示其重要地位,并审视其与保障公平竞争、促进市场统一的紧密关联。

(一)宏观基础制度的重要地位

为营造市场经济发展所需的良好宏观环境,国家必须实施有效的宏观调控。为此,依据宪法上的“市场经济条款”,我国大力推进宏观调控立法,使其制度体系日臻完善。其中,财政法、税法、金融法等立法作为对经济宪法的具体落实,直接影响市场主体的财产权、公平交易和公平竞争,在调控整体经济运行、保障公平竞争方面发挥着重要作用。

在制度形成路径方面,各类宏观调控法作为宏观经济政策的法律化,是财政政策、税收政策、金融政策、产业政策等经济政策在立法上的转化和升华。与上述制度形成路径相关,各类宏观调控立法都存在“二元结构”:既包括相对稳定的调控基础制度,又包括较为灵活的调控措施制度。其中,调控基础制度是相对稳定的规范群,涉及对各类市场主体的平等对待;而调控措施制度则涉及财政补贴、税收优惠、金融扶持、产业倾斜等方面的具体制度安排,其实施既可能有助于保障经济主体的实质公平,也可能妨碍

---

① 与此相关联的是集权与分权的矛盾,合理的集权有助于推动统一市场建设。参见吕冰洋:《央地关系:寓活力于秩序》,北京:商务印书馆 2022 年版,第 2—4 页。

② 张守文:《区域协调发展的经济法理论拓展》,《法律科学》(西北政法大学学报)2021 年第 4 期,第 14—24 页。

23060000091012 11 张守文.fbd

相关主体的公平竞争。因此,在保障宏观调控基础制度统一的前提下,依法运用相关宏观调控措施,防止其可能对市场经济造成不利影响,是需要长期面对的重要问题。

在我国具体的宏观调控实践中,实施调控措施的依据不仅限于法律,还包括大量经济政策,因此,需要处理好政策与法律的关系,协调各类经济政策之间的关系①,这对于市场统一尤为重要。例如,在有关竞争政策与其他经济政策关系的讨论中,竞争政策的基础地位日益受到普遍关注②,而对宏观经济政策的认识则存在较大分歧,有时还存在淡化甚至忽视其重要作用的倾向。有鉴于此,将宏观经济政策上升为宏观调控法,不应仅是一般程序意义或形式意义的转化,而应切实体现相应的经济逻辑和法治逻辑,并通过协调政策与法律的关系,有效规范宏观调控行为。在统一大市场建设方面,对政府的财税调控、金融调控等行为,均应依法规范,从而减少政府对市场的不当干预,切实保障公平竞争,为市场机制的有效运行提供良好的宏观环境。

总之,源于经济宪法、具体体现于宏观调控法中的宏观基础制度,在推进统一大市场建设方面同样具有重要地位。由于宏观调控法中存在基础制度与非基础制度的区分,在统一大市场建设方面,要特别强调宏观基础制度的统一性,但不应将易于变动的经济政策等同于基础制度。

(二)市场统一:经济宪法与宏观调控法维度的审视

宏观基础制度在经济宪法和具体的宏观调控法中都有体现。为此,应从经济宪法与具体宏观调控法的维度,审视其与市场统一的内在关联,这有助于进一步在"市场—制度"的分析框架下,理解宏观基础制度对市场统一的促进和保障功能。

1. 经济宪法的维度

从经济宪法的维度看,我国在 1993 年将宪法第十五条的计划经济条款改为市场经济条款,不仅推进了经济宪法的发展,也带动了相关部门法的制度建设。解析该条的规范结构,有助于理解我国的市场经济体制、相关的宏观调控,以及统一大市场建设的诸多相互关联的问题③。依据宪法第十五条第一款"国家实行社会主义市场经济"的规定,国家应不断完善市场体系,持续建设统一大市场。只有坚持宪法确立的市场经济体制,遵循市场经济的一般原理和规律,体现市场经济的共性,不断清除影响市场统一的壁垒,才能保障市场主体配置资源的经济自由,并通过各类制度的完善,持续推进市场统一。

此外,既然我国实行社会主义市场经济,就必须加强宏观调控,以保障整体经济的良性运行,切实保护社会公共利益,防止过度市场化对经济社会发展造成破坏。其实,各国无论实行哪类市场经济,是否使用宏观调控的概念,都存在实质意义的宏观调控,并普遍运用其财政、税收、金融、计划、产业等政策和法律手段,对宏观经济运行进行调节和控制。鉴于宏观调控事关市场主体的基本权利,影响市场竞争秩序,必须将其纳入法治轨道并不断优化④,为此,我国宪法第十五条第二款专门规定:"国家加强经济立法,完善宏观调控",突出体现了市场经济条件下依法加强宏观调控的必要性和重要性。

通过加强经济立法,将长期稳定、行之有效的宏观调控政策予以法律化,是我国完善宏观调控立法的重要路径,由此可以为上述第一款确立的市场经济体制提供重要保障。在市场经济条件下,如果没有宏观调控,许多市场失灵问题就无法解决,市场机制的作用也会严重受限;如果缺少适当的宏观调控,市场经济活动就会面临诸多风险甚至引发危机,统一大市场的形成和运行就会严重受阻。因此,宏观调控制度是市场经济不可或缺的,对建设统一大市场更为重要。

---

① 王先林、丁国峰:《反垄断法实施中对竞争政策与产业政策的协调》,《法学》2010 年第 9 期,第 28—35 页。

② 殷继国:《强化竞争政策基础地位何以实现——基于竞争政策与其他经济政策协调的视角》,《法学》2021 年第 7 期,第 113—129 页。

③ 张守文:《论经济法与宪法的协调发展》,《现代法学》2013 年第 4 期,第 3—9 页。

④ 李昌麒、胡光志:《宏观调控法若干基本范畴的法理分析》,《中国法学》2002 年第 2 期,第 3—15 页。

23060000091012 11 张守文.fbd

基于宏观调控制度的重要地位及其推进市场统一的重要功用,许多国家都在经济宪法层面规定了实质意义的宏观调控基础制度。例如,美国宪法第一条第八款规定"各种捐税、关税和其他赋税,在国内应统一征收";此外,美国还基于宪法上的州际贸易条款,于 1887 年制定了《州际贸易法》。上述宪法规定和立法对其统一市场形成具有直接影响①。又如,俄罗斯宪法第七十四条规定"在俄罗斯联邦境内,禁止为了阻挠商品、劳务和资金的自由流动,设立关卡、关税、收费以及其他任何障碍",从而为该国实现市场统一提供了宪法保障。上述不同类型国家经济宪法规定的重要共性,都是旨在通过保障公平竞争来促进市场统一。

总之,建设统一大市场具有经济宪法的依据。鉴于统一的税制、统一的货币制度等宏观基础制度会影响市场主体的产权归属、交易的合法性和竞争的公平性,因而应在经济宪法层面作出基本界定,从而为推进市场统一提供重要保障。

2. 宏观调控法的维度

基于经济宪法,一国需要制定具体的宏观调控法,而其中的宏观基础制度如何,则会影响国家经济的兴衰。诺思认为,国家既是经济增长的关键,又是经济衰退的根源②。如果套用上述的"诺思悖论",也可以认为,国家确立的宏观基础制度,既是保障市场繁荣的关键,也是影响市场统一的根源。因此,宏观调控必须适度,且应确保宏观基础制度及相关具体措施在法治轨道上展开。

在国家实施宏观调控的过程中,需要不断协调"统分矛盾",解决制度的统一性与差异性问题。一方面,从统一性的角度看,建设统一大市场尤其需要宏观基础制度的统一。例如,在税法领域,我国先后推动多个税种制度的基本制度的统一,力求各类税制的基本税率、征税范围、税基等课税要素制度统一。此外,在金融法领域,中央银行对金融调控制度的统一运用,对金融市场运行的统一调控,是促进金融市场协调发展和建设全国统一大市场的重要保障。另一方面,从差异性的角度看,我国还通过差异化的制度安排,推动重点区域的一体化,鼓励建设长三角、粤港澳等重要区域市场,并力图由此推动全国统一大市场建设③。

在上述统一的基本制度之外存在的差异化制度安排,是现实中将长期存在的法治问题。需要正视宏观调控的基础制度与非基础制度在经济和法律上的特殊意义,有效协调制度的统一性与差异性,这是在立法和法律实施层面需要关注的重要问题。

其实,宏观基础制度的不统一,对公平竞争和市场统一存在重要影响。例如,在税法领域,基本税率制度的不统一,会因其突出的"洼地效应"影响市场统一;而税法上的纳税地点制度,则涉及生产地与消费地④、分支机构所在地与总部所在地等多种选择,不仅事关税收管辖权以及相关地方的税收收益,还会直接影响市场主体的贸易、投资等经济活动,影响资源的配置效率和市场统一。又如,在财政法领域,基于分税制的财政体制,因事权与财权不匹配,会导致各级政府财政收入分配的失衡,地方政府为弥补财政不足,可能采取多种未必合规的措施,干扰市场的资源配置和市场的均衡发展,从而影响市场统一。

总之,宏观调控法的各类制度,都会影响市场主体的公平竞争和市场统一,需要依据调控法定原则,结合立法的具体情况,逐步推进其基础制度统一,解决好制度的统一性与差异性问题,从而为统一大市

---

① 曾尔恕:《美国宪法对调整经济生活的作用》,《比较法研究》2002 年第 3 期,第 52—58 页。

② 诺思认为,"国家的存在是经济增长的关键,又是认为经济衰退的根源,这一悖论使国家成为经济史研究的核心。"参见诺思:《经济史中的结构与变迁》,陈郁、罗华平等译,上海:上海三联书店、上海人民出版社 2002 年版,第 20 页。

③ 张守文:《区域协同发展的经济法解析与促进》,《当代法学》2021 年第 5 期,第 99—109 页。

④ 有观点认为,按照生产地原则确定地方分成部分增值税收入归属的做法,不利于国内统一市场建设。参见耿纯、刘怡:《增值税收入归属、退税负担机制与消费地原则》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2022 年第 5 期,第 119—127 页。

23060000091012 11 张守文.fbd

场建设奠定重要的宏观制度基础。

四、基础制度在立法上的“协同构建”

统一大市场建设不仅需要微观基础制度,还需要宏观基础制度。这两类基础制度事关国民的财产权、经营自由权等基本权利,且对市场的形成与发展、统一与完善具有基础性影响;同时,两类基础制度都有助于通过保障公平竞争,促进市场统一,因此,应当从微观和宏观两个层面,对其进行双向、双层的“协同构建”,以筑牢影响市场统一的制度根基,这对于转型大国的市场统一更为重要。可见,基础制度的构建,并不仅限于单一的微观层面,只有将微观与宏观两个层面有机结合,对其进行系统的“协同构建”,才能形成完整的基础制度体系。上述制度构建路径,已有相关立法提供依据和支撑。为此,下面将选取几类相关立法依据,探讨两类基础制度“协同构建”的可行性,并进一步揭示微观制度与宏观制度、公平竞争与市场统一的紧密关联。

第一,市场规制法领域的立法依据。我国反垄断法对竞争规则和宏观调控有关联性规定,这是实现“协同构建”的重要立法依据。例如,《反垄断法》第四条规定,国家“制定和实施与社会主义市场经济相适应的竞争规则,完善宏观调控,健全统一、开放、竞争、有序的市场体系”。这一规定与前述宪法规定密切相关。依据宪法第十五条,一方面,既然国家实行社会主义市场经济,就应制定和实施与之相适应的竞争规则,为此,在统一大市场建设方面也要有相应的竞争制度;另一方面,实行市场经济,就需要不断推进市场统一,加强对整体经济运行的调控,为此,应建立并不断完善宏观调控制度①。可见,《反垄断法》的规定是对我国经济宪法规定的具体落实;同时,该条规定还将竞争规则与宏观调控相结合,作为健全统一开放、竞争有序的市场体系的基本路径,为两类基础制度的“协同构建”提供了重要立法依据。尽管反垄断法作为市场规制法,以规制垄断行为为核心内容,但《反垄断法》修改后仍保留宏观调控的内容表明,该条规定不仅是对经济宪法的重要落实,也体现了两类基础制度的紧密关联及其对市场统一的重要影响,因而具有多方面的意义。

第二,宏观调控法领域的立法依据。宏观调控立法在关注整体经济运行的同时,也关注市场公平竞争。例如,《政府采购法》第三条规定“政府采购应当遵循公开透明原则、公平竞争原则、公正原则和诚实信用原则”。据此,从事政府采购行为,应全面贯彻公平竞争原则,保持政府采购市场的开放,切实维护市场竞争秩序。此外,该法第五条还规定“任何单位和个人不得采用任何方式,阻挠和限制供应商自由进入本地区和本行业的政府采购市场”。这既与上述公平竞争原则直接相关,又是市场准入方面的基本要求,对于推进市场统一尤为重要。上述规定进一步体现了公平竞争与市场统一的内在关联,使两类基础制度的“协同构建”更具可行性。

第三,贯通市场规制法与宏观调控法的立法依据。公平竞争审查制度是连接微观制度和宏观制度的重要纽带,直接影响两类制度的“协同构建”。例如,《反垄断法》第五条规定“国家建立健全公平竞争审查制度”,这是对既往制度实践的法律化。依据该制度要求,“行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织在制定涉及市场主体经济活动的规定时,应当进行公平竞争审查”。这一条款貌似属于微观层面的竞争制度,但它实际上横跨各类基础制度,涉及对宏观层面的制度审查。其中,可能影响公平竞争、妨碍市场统一的财税、金融等调控措施均为审查对象②。可见,保障公平竞争是微观与宏观层面的各类制度的共同目标,也是两类基础制度“协同构建”的重要联结点。

由于保障公平竞争是市场经济的基本要求,也是促进市场统一的重要路径,因此,公平竞争审查制度作为上述经济宪法规定的自然延伸,具有更高的位阶。依据该制度,保障公平竞争,促进市场统一,是

---

① 张守文:《宪法问题:经济法视角的观察与解析》,《中国法律评论》2020 年第 2 期,第 76—87 页。

② 叶卫平:《财政补贴、产业促进与公平竞争审查》,《交大法学》2021 年第 4 期,第 5—15 页。

竞争制度与宏观调控制度的共同宗旨①。依据公平竞争审查制度的要求,应当从保障公平竞争的角度,加强两类基础制度的“协同构建”。

上述各类立法规定的重要目标,都是推进公平竞争和市场统一,由此使两类基础制度的“协同构建”具有突出的必要性和可行性。据此,在建设统一大市场的过程中,尤其应在制度形成、制度内容、制度导向方面,持续推进两类基础制度的完善:其一,在制度形成方面,对涉及市场统一的各类政策应加强梳理,并将行之有效的政策转变为法律法规;同时,应增进各类法律渊源的协调配合,不断提升立法质量。通过构建良好的基础制度,保障执法、司法、守法环节有良法可依,从而为统一大市场建设提供系统法治保障。其二,在制度内容方面,统一大市场建设涉及多方面内容,包括优化营商环境、维护公平竞争、对民营经济平等保护,等等,都应融入相关立法。为此,应按照经济宪法的要求,加强民商法、经济法、行政法、社会法、刑法、诉讼法等部门法的立法协调,尤其应围绕统一大市场建设的相关内容,加强两类基础制度的“协同构建”,从而形成保障市场统一的基础制度体系。其三,在制度导向方面,统一大市场基础制度的“协同构建”,要坚持发展导向②。对此,《立法法》第四条规定“立法应当坚持以经济建设为中心,坚持改革开放,贯彻新发展理念,保障以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”。建设统一大市场是市场化改革的重要环节,其基础制度的立法更应以经济建设为中心,并通过落实协调、开放等新发展理念,推进国家现代化目标的实现。为此,应基于市场统一、基础制度统一、法治统一的内在关联,在立法中充分体现发展导向,进而构建“发展型法治”。在此过程中,应力求从有利于整体发展的角度,持续解决“统分矛盾”,这是一个长期的动态过程③。

在立法中体现发展导向需要强调两个方面:一方面,要有效清除影响市场统一的壁垒或相关阻碍因素,使市场机制能充分发挥作用,使劳动者人尽其才,各类市场主体各尽其力,商品和要素物尽其用;另一方面,要通过立法有效界分政府的职能,明晰其权限,防止其不当干预影响市场的统一和有效运行,切实保障市场主体的相关合法权益。切实兼顾上述两个方面,更有助于在“发展型法治”框架下推动基础制度的“协同构建”,促进统一大市场的形成和完善。

结　语

建设统一大市场是长期复杂的系统工程,夯实其基础制度至关重要。建设统一大市场,涉及政府与市场、中央与地方等复杂关系,蕴含着大量重要的经济问题和法律问题,厘清和解决这些问题,对于稳步推进经济和社会发展,加强法治建设,具有重要的基础价值和导向意义。同时,在处理上述复杂关系的过程中,还要持续解决长期存在的各类“统分矛盾”,并基于经济发展和制度建设的阶段性,遵循经济和法律的发展规律,辩证地理解市场统一与基础制度统一。在基础制度的“协同构建”中体现发展导向,更有助于在“发展型法治”框架下推进统一大市场建设。建设统一大市场,需要政府营造良好的营商环境或发展环境,但政府不能替代市场机制的作用。为此,应依循市场经济和经济法治的基本原理,全面规范政府的经济行为,切实解决地区封锁、市场分割等诸多问题,保障各类主体依法展开公平竞争,从而推动市场的统一开放、竞争有序,并进一步构建“制度完备、治理完善”的高标准市场体系。市场体系的高标准、经济体制的高水平与经济发展的高质量,是相互关联的三大重要目标。通过构建统一的基础制度,培育、促进和保障各类市场的健康发展,并逐步推进市场统一,不仅有助于构建现代化经济体系,有

---

① 参见张守文:《公平竞争审查制度的经济法解析》,《政治与法律》2017 年第 11 期,第 2—10 页。

② 以发展为导向的中国式规制国家已基本成型,对发展和法治的双重追求直接影响中国式规制国家的形塑。参见董学智:《发展导向下中国式规制国家的法治构造》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2022 年第 3 期,第 123—130 页。

③ 参见郑鹏程:《对政府规制的规制——市场统一法律制度研究》,北京:法律出版社 2012 年版,前言第 3 页。

效实现上述三大目标,也有助于推进国家治理现代化和全面现代化。深入研究其中涉及的诸多重要问题,对于推动法学乃至整体社会科学的发展,均具有重要的理论价值和现实意义。

The Basic Systems of the Unified National Market and Their Construction

Zhang Shouwen

(*Law School*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

Abstract: The construction of a unified national market is a long-term and complicated systematic engineering. The continuous promotion of market unification is the basic path for the construction of a unified market. Therefore, it is particularly important to strengthen the basic institutional guarantee. The basic systems that affect market unification can be classified into two categories: one is the basic systems at the micro level, including the system of property rights, trading system, and competition system; while the other is the basic systems at the macro level, originated from economic constitution, including such basic macro-control systems as fiscal law, tax law and financial law. These two types of infrastructures are closely related to each other and both are helpful for the guarantee of fair competition, thus promoting market unification. In view of the fact that a unified market requires a unified basic system, the "collaborative construction" of the basic system shall be promoted at both the micro and macro levels according to the relevant legislation. Based on the importance of the above two basic institutions, on the necessity of refining the macro-basic institutions, and on the feasibility of the "collaborative construction" of the two basic institutions, we should continue to consolidate the basic institutions of the unified market under the framework of "development-oriented rule of law", so as to provide powerful institutional guarantees for the construction of modernized economic system and for the improvement of state governance system.

Key words: unified market; basic system; fair competition; market unification; collaborative construction

(责任编辑 郭昌盛)